SEP132023_04B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案卷编号：27674457 日期：2023年9月13日

对德克萨斯服务中心决定的上诉

表格I-140，外籍工人移民申请（国家利益豁免）

申请人是一名金融分析师，寻求被归类为持有高级学位的专业人士或具有特殊能力者，依据《移民与国籍法》（该法）第203(b)(2)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。申请人还寻求豁免与此基于就业的第二优先（EB-2）分类相关的职位offer要求。见该法第203(b)(2)(B)(i)条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)(B)(i)。美国公民及移民服务局（USCIS）可在符合国家利益时，酌情批准对所需职位offer的豁免，从而豁免劳工证。见Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868（第九巡回法院2019年）（认定USCIS批准或拒绝国家利益豁免的决定属酌情性质）。

德克萨斯服务中心审理主任拒绝了该申请，认定记录未能证明申请人符合特殊能力分类资格，且根据我们首次在Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)中阐明的分析框架，不需要对职位offer要求及劳工证予以酌情豁免。此事现因上诉而由我们审理。8 C.F.R. § 103.3。

申请人负有举证责任，须以优势证据证明其资格。Matter of Chawathe, 25 I&N Dec. 369, 375-76 (AAO 2010)。我们对本事项中的问题重新审查。Matter of Christo's, Inc., 26 I&N Dec. 537, 537 n.2 (AAO 2015)。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律

为确立国家利益豁免的资格，申请必须首先证明符合基础EB-2签证分类的资格，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力者。由于该分类要求个人的服务由美国雇主寻求，因此需要单独证明豁免职位offer要求符合国家利益，但前提是申请人无条件地确立EB-2分类的资格。

8 C.F.R. § 204.5(k)(2)将特殊能力定义为“ 在科学、艺术或商业领域显著高于通常所遇的专业知识程度 ”。为证明特殊能力，申请人必须提交至少三种8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所列的证据类型：

(A) 官方学术记录，显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；

(B) 现任或前任雇主的信函形式的证据，显示外籍人士在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验；

(C) 从事该专业的执照或特定专业或职业的认证；

(D) 证据显示外籍人士已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬；

(E) 专业协会会员资格的证据；或

(F) 同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。

如果上述标准不直接适用，法规允许申请人提交可比证据以确立受益人的资格。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(iii)。

但仅满足至少三项标准本身并不确立该分类的资格。我们将随后进行最终实质审查，以决定证据整体是否显示他们被认可为具有显著高于该领域通常所遇的专业知识程度。

如果我们认定申请人拥有高级学位或具有特殊能力，从而已确立其作为EB-2分类移民的资格，我们将评估豁免职位offer要求及劳工证的国家利益。

虽然法规和相关条例均未定义“ 国家利益 ”一词，但我们在先例决定Matter of Dhanasar中提出了审理国家利益豁免申请的分析框架，见上文。Dhanasar指出，USCIS可酌情批准对职位offer及劳工证的国家利益豁免，前提是EB-2类别申请人证明：(1) 非公民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 非公民处于有利地位以推进拟从事的事业；以及(3) 权衡之下，豁免职位offer要求及劳工证对美国有益。

二、分析

申请人是一名金融分析师，寻求基于其特殊能力证明符合EB-2分类的资格。申请人必须证明其专业知识显著高于通常所遇程度，以显示其具有特殊能力。为支持申请，申请人提交了官方学术记录，显示其从巴西Universidade._____获得了Titulo de Tecn ó logo（技术专家头衔）文凭；声称证明其拥有超过10年全职人力资源专家工作经验的信函及其在领域的重大贡献和成就；声称是申请人作为金融分析师执业执照或认证的证据；申请人薪资旨在证明其特殊能力的证据；专业组织会员资格的证据；以及旨在证明申请人因其领域成就和重大贡献而获得认可的文件。

我们同意审理主任的最终决定，即申请人不具有特殊能力，因此在分类上不符合EB-2资格。审理主任认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所含六项标准中的四项。具体而言，审理主任认定申请人证明其满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)、(B)、(C)和(E)所含标准，但未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)和(F)。经重新审查，基于下述理由，我们认定申请人未证明其满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)所含六项标准中的任何一项。

官方学术记录，显示外籍人士拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项；8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)。

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并在此撤回该认定。申请人提供了其从Universidade_____获得的Titulo de Tecn ó logo（技术专家头衔）文凭副本及翻译。文凭和翻译表明该大学授予了系统分析与开发领域的Titulo de Tecn ó logo（技术专家头衔）。

申请人拟从事的事业是担任金融分析师。从文凭及其翻译的表面来看，系统分析与开发领域与申请人所指为其特殊能力领域的金融分析领域之间的关系并不明显。且记录中未包含充分证据或解释，说明申请人在系统分析与开发领域的资质如何与证明其在金融分析领域特殊能力相关联。因此，我们不能认定申请人已获得与金融分析——即与其拟从事事业相对应的特殊能力领域——相关的学院、大学、学校或其他学习机构的学位、文凭、证书或类似奖项。

现任或前任雇主的信函形式的证据，显示非公民在其被寻求的职业中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)。

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并在此撤回该认定。申请人提交了来自_____的就业证明信，作为其拥有10年金融分析师全职经验的证据。由于

就业证明信未充分说明申请人先前就业是全职还是兼职性质，审理主任发出了证据请求（RFE）。在回应RFE时，申请人提交了其前任雇主的一份声明，概述了其在整个雇佣期间的工作时间安排，以及巴西法律中关于确立_____员工正常工作时间的一节摘录1

就业核实信显示，~----------~ 在2000年5月11日至2019年4月16日期间以新银行技术员和总经理的身份受雇于申请人。申请人在随其申请和RFE回复附上的信中主张，他们还担任过银行技术员、银行支行出纳、公司代理人、质押评估师、客户关系经理和支行总经理等职位，并概述了他们在这些职位上的职责。

但申请人的证据未达到法规的最低要求，无法可靠地记录其作为金融分析师10年的全职经验。申请人作为新银行技术员的经验似乎对应于一般客户服务职位，其中要求他们“ 向公众提供服务 ”、“ 核实文件、签名和指纹的真实性 ”、“ 执行行政活动…… ”，以及“ 准备、撰写和检查一般文件和信函 ”。这些工作职责与金融分析师的工作职责不对应。因此，申请人的新银行技术员职位不能满足法规要求。

申请人作为总经理的经验也不与金融分析师的职责相对应。总经理的工作职责要求他们“ 计划、监督和控制[其]管理下团队活动的执行 ”以及“ 制定策略并实施活动以吸引、投资、催收、销售产品和服务……并收回已授予的信贷 ”，这些与预期金融分析师会履行的职责不相同或不相似。

我们在Chawathe案中认定，移民程序中的证明标准是优势证据标准，举证责任始终在申请人。申请人的举证责任包括初始的举证产出责任以及最终的说服责任。Matter of Y-B-, 21 I&N Dec. 1136, 1142 n.3 (BIA 1998)；另见《布莱克法律词典》中举证责任的定义（第11版，2019年）（反映举证责任包括举证产出责任和说服责任）。申请人必须满足举证产出责任。正如该术语所示，这一责任要求提交方以文件、证言等形式提交证据，遵守适用的法定、法规和政策规定，足以使问题在实质审查基础上得到裁决。当如本案一样，申请人因证据不具有实质性、相关性或证明力而未能以优势证据满足说服责任时，随之而来的是他们未能证明其有资格获得所寻求的福利。基于上述所有理由，我们

1 申请人还提交了雇主出具的就业核实信，涉及申请提交之后开始的雇佣。申请必须在提交时证明有资格获得所请求的福利。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，雇主出具的涉及申请提交之后开始的雇佣的就业核实信，对于评估申请人在EB-2永久移民分类下的类别资格不具有实质性、相关性或证明力。而且，与申请人随初始申请提交的就业核实信一样，雇主出具的涉及申请提交之后开始的雇佣的就业核实信中所描述的雇佣，并未反映申请人计划自己从事的金融分析师职业的工作经验。

认定申请人未证明其在金融分析师职业中拥有至少10年的全职经验。因此，申请人没有也不能满足法规要求以达到该标准，从而证明其特殊能力。

从事该职业的执照或特定专业或职业的认证证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)。

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并在此予以撤回。为支持其从事金融分析师职责的执照或认证，申请人提交了一份证书副本及翻译，反映申请人获得了ANBIMA——巴西金融和资本市场实体协会的“ CPA-10 ”认证。但这些文件不足以证明金融执照或认证。

执照和认证表明一个人具备从事某项工作所需的特定知识或技能。执照通常由官方政府机构授予，赋予从事某一职业的法律权限。认证虽然并非从事某一职业始终必需，但通常要求证明具备从事特定工作的能力。

ANBIMA——巴西金融和资本市场实体协会并非官方政府机构。它是一个代表在巴西金融和资本市场运营的机构的行业组织。记录中没有表明ANBIMA对金融分析师职业行使的授权或权限。记录也未证明“ CPA-10 ”认证是与金融分析职业相关的执照或认证。关于ANBIMA——巴西金融和资本市场实体的公开可得信息表明，“ CPA-10 ”面向的是从银行支行或服务平台分销零售投资产品的银行或其他金融机构专业人员，无论是否遵守认证守则。该认证也对学生开放，这也令人质疑其对于履行某一职业职责的适用性和必要性。记录中的证据根本没有证明申请人的“ CAP-IO ”认证与履行申请人职业或行业总体职责之间的关系。记录中的证据也未描述该认证如何证明申请人履行其工作职责的能力。记录未表明该认证反映申请人达到了何种标准。该认证也未表明是否必须定期更新或续期，以确保持有认证的专业人员保持该证书所声称反映的能力或标准。因此，我们不能认定申请人拥有从事该职业的执照或特定专业或职业的认证。

外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)。

申请人主张其已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬。为支持这一点，他们提交了以前就业职位的收入证明以及反映巴西银行总经理平均薪资的文件。但记录未反映具有特殊能力、履行与申请人作为金融分析师打算承担的职责相当的个人所预期的薪资或报酬。记录中没有证据使我们能够评估具有特殊能力的

金融分析师为获得该薪资会履行何种职责，以及他们的报酬作为比较点。而且，申请人提交的材料中所载巴西银行经理宽泛的职位描述和职称，与申请人对其拟从事事业所描述的服务和职责并不直接对应。因此，我们同意审理主任的意见，即申请人未满足8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)的标准，因为我们无法从记录中的信息评估申请人的薪资或报酬是否证明了其特殊能力。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)。

我们不同意审理主任关于申请人满足该标准的结论，并在此予以撤回。申请人在银行和金融机构雇员工会中的会员资格不足以证明专业协会的会员资格。银行和金融机构雇员工会不是专业协会。它是一个工会。工会通常是某一行业、行业群体或职业中劳动者的有组织协会，旨在保护和促进其权利和利益。记录未充分描述该工会的构成，以及它是由专业人员组成还是由银行和金融机构各级雇佣的员工组成。因此，记录未能令人信服地将申请人的工会描述为法规所设想的专业协会，我们认定申请人未满足该标准。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域成就和重大贡献的认可证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)。

申请人提交了若干支持信/推荐信、证书以及一张实物奖杯的照片，以证明对其成就和对该领域重大贡献的认可。2

申请人提交的证据不符合证明标准，因为其不满足法规的基本标准。见 Matter of Chawathe，25 I&N Dec. 第374页注7。该法规要求提供对成就和重大贡献的认可的证据。当与特殊能力（exceptional ability）的法规定义一并解读时，对成就或重大贡献的认可的证据应表明其专业能力显著高于该领域通常遇到的水平。

申请人的推荐信包含对其履行职责表现的赞美性陈述，申请人希望我们据此认定这些陈述构成对成就和重大贡献的认可。但这些陈述在案卷中没有任何证据支持，以表明这些属于值得注意的成就和重大贡献。例如，案卷中的一封信将申请人归功于协调管理一个由40多名员工组成的团队、监控30,000名客户。但案卷未充分说明这如何表明申请人在财务分析方面的专业能力高于其领域通常

2 尽管我们可能不会讨论提交的每一份文件，但我们已审查并考虑了每一份文件。

遇到的水平，尤其是当该职位的职责与财务分析师传统上履行的职责并不对应时。

在另一封信中，申请人作为个人关系经理的任职要求其“负责管理该分行高收入及合格客户的组合”。该信将“合格客户”界定为高净值客户。除申请人的信件外，案卷中没有申请人先前雇主的个人关系经理职责的描述。即使我们以对申请人最有利的方式考虑申请人对个人关系经理的描述，该描述中的职责也与财务分析师的职责不相对应。而且案卷未充分证明或充分解释，管理其先前雇主与“合格客户”的关系如何体现了人力资源专家基于量子方法使用工具，1 表明特殊专长或对该领域的重大成就或贡献。

另一位写信人描述了申请人如何增加其所负责银行分行的收入。但案卷中并不清楚，其管理职责的胜任履行如何构成该领域的重大贡献或成就，从而表明申请人的专业能力显著高于财务分析领域通常遇到的水平。

虽然从对申请人所提交信件的整体评估可以得出结论，其是一位经验丰富的专业人士，其作为雇员的能力和可靠性受到重视和赞赏，但这些信件并未证明申请人的成就或重大贡献，以及显著高于该领域通常遇到水平的专业能力，而这是证明申请人特殊能力所要求的。

申请人的工作场所证书和奖项，主要由其先前雇主为表彰高成就而颁发，不构成申请人特殊能力的证据。尽管它们表明申请人对职业和就业目标的投入，但案卷未充分描述这些证书如何体现高于人力资源领域通常遇到水平的专长。案卷也未充分证明这些证书构成对该领域重大贡献或人力资源领域成就的证据。因此我们同意审理主任的意见，即申请人不满足该项资格依据。

III. 结论

申请人未在 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所载六项标准中的任何一项上确立资格。因此其无法满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 下三项标准的初步证据要求。我们无需提供最终实质审查（final merits determination）以评估申请人是否达到特殊能力分类所要求的专业能力水平。此外，我们无需就申请人作为裁量事项是否有资格或是否依据 Dhanasar 分析框架在实质上符合国家利益豁免作出决定。因此，我们保留这些问题。见 INS v. Bagamasbad，429 U.S. 24, 25 (1976)（“法院和机构无需对作出其所得结论所不必要的争议问题作出认定”）；另见 Matter of L-A-C-，26 I&N Dec. 516, 526 注7 (BIA 2015)（在申请人本不具备资格的情况下，拒绝在上诉中处理替代性问题）。基于上述理由，上诉被驳回，每一项均作为本决定的独立且替代的依据予以考虑。

裁定：上诉被驳回。

8